

IV.1. A TÖRVÉNYEK STABILITÁSA MINT MINŐSÉGI JELLEMZŐ

EGY KVANTITATÍV ELEMZÉS

Sebők Miklós – Kubik Bálint György – Molnár Csaba –
Sallay Gergely

A törvények minősége és ezek hatása a társadalomra a kezdetektől a politikai gondolkodás egyik fontos témája (Sebők, Kubik, & Molnár 2017).¹ E szerteágazó irodalmon belül is a társadalom- és jogtudományi kutatásokban egyaránt különös figyelmet kapott a *jogbiztonság*, illetve a tisztességes eljárás elve, mint a jogrend stabilitásának és kiszámíthatóságának garanciái. A jogbiztonság a legkülönbözőbb elméleti alapállású szerzőknél jelenik meg mint a formális jogállamiság egyik alappillére, s egyben mint az egyik legfontosabb alkotmányossági mérce (ld. pl. Sólyom 2001: 404; Trócsányi & Schanda 2014). A törvények minőségével kapcsolatos jog- és politikatudományi irodalom részletes áttekintése e helyütt nem feladatunk: a kérdéssel külön foglalkoztunk (I.2. fejezet), mely megalapozza a jelen fejezet elméleti kiindulópontját is. Ez dióhéjban nem más, mint hogy a törvények módosításának gyakorisága, azaz a törvények stabilitása minőségük egyik fontos összetevője, s egyben mérőszáma.

¹ E fejezet Sebők, Kubik & Molnár (2017a) tanulmányának korlátozott mértékben átdolgozott változata. A tanulmány sok szempontból a teljes jelen kötet előfutára volt – ott foglalmaztuk meg azt a kutatási programot, melynek eredményeként számos itt közölt fejezet megszületett. Ugyanakkor a tanulmány átdolgozott szövege alkalmazkodik az e kötetet megalapozó új kutatási eredményekhez, tárgya és függő változója immár nem a jogalkotás „formális minősége”, hanem egy átfogóbb minőség-index (ld. I.1. fejezet) egyik eleme – a törvények stabilitása.

Az elméleti források mellett ez az összefüggés a törvények minősége és módosítása között gyakran megjelenik a törvények minőségéről szóló közbeszédben is, pártállástól függetlenül, melynek kapcsán e kötet Előszava már számos példával szolgált. Mindezek fényében az elméleti irodalomban és a hazai közéleti vitákban közös pontként jelölhető meg, hogy szoros összefüggést feltételeznek a jogszabályok stabilitása (pontosabban: módosításának hiánya) és a törvények minősége között. E kapcsolat ugyanakkor empirikus társadalomtudományi szempontból jobbra feltáratlan, ami egyben kijelöli a jelen fejezet kutatási kérdését is: a törvények stabilitásának optimális mérési módját, illetve az így kialakult indexre ható okokat a rendszerváltás utáni Magyarországon.

E fejezetben egy olyan indexet mutatunk be, mely alkalmas lehet a törvényhozás stabilitásának mérésére, de amely egyben demokraci elméleti szempontból reális alapokon áll. Mérési megoldásunk kulcsa a törvények változásának vizsgálatára kifejlesztett módszertan. Ez az elfogadott jogszabályok módosításának különböző gyakoriságaira épül. A fejezet a Hungarian Comparative Agendas Project (Boda & Sebők 2015) keretében elkészített új adatbázisok segítségével empirikusan is bemutatja az index működését, illetve röviden értékeli a rendszerváltás utáni alakulását. Eredményeink szerint az egyes törvények stabilitási indexére erősen hatott, hogy melyik ciklusban fogadták el őket, milyen hosszúak voltak, illetve modellspecifikációtól függően bizonyos közpolitikai területek is befolyásolták az eredményeket.

Az alábbiakban először bemutatjuk a modelljeinkben függő változóként szolgáló stabilitási indexet. A következő szakasz bemutatja az index alakulását magyarázó hipotéziseket, a felhasznált adatbázist, illetve módszertant. Ezt követően vázoljuk az adatbázis leíró statisztikai jellemzőit, és bemutatjuk a magyarázó változók kapcsán vizsgált regressziós modellek eredményeit. A fejezet zárásaként értékeljük a kutatás módszertani továbbfejlesztésének lehetséges irányait, illetve a kutatás hasznosságát a törvényhozás minőségének vizsgálata szempontjából.

A TÖRVÉNYSTABILITÁSI INDEX

Törvénytabilitási indexünk meghatározásakor Aitken (2013) megközelítését alkalmazzuk kiindulópontunként: módosításuk gyakorisága alapján „rossz törvényeket” keresünk a jogrendszerben. Az empirikus vizsgálat elméleti alapjainak tisztázásakor fontos hangsúlyoznunk, hogy a törvények stabilitása nem minden körülmények között a jó jogalkotási minőség jele. Előfordulhat, hogy válsághelyzetek elhárítása érdekében vagy a változó körülmények miatt érdemes az elfogadás után akár rövid idővel is módosítani egy jogszabály szövegén (e kérdéseket e kötet I.2. fejezete és Epilógusa is érinti).

Másfelől a jogbiztonság és a kiszámíthatóság elveit fontosnak tartva nehéz úgy érvelni, hogy az ilyen gyors módosítások általánossá válása a jogrendszerben a pozitív jogalkotási minőség jele lenne. E fejezetben is csupán annyit feltételezünk: ha nagy elemszámú vizsgálatot végzünk, amely kiterjed a jogrendszer egészére, a törvények *gyakori és kiterjedt* módosítása *ugyanazon cikluson belül* általánosságban a rossz jogalkotási minőség jele.

E meghatározásból következően a joganyag „stabilitását” nem binárisan fogjuk fel. Ehelyett hasznosabb, ha a stabilitást egy egydimenziós spektrumon ábrázoljuk, amelynek két végpontja a „jó” és a „rossz” minőséget jelöli (ez esetben a teljes változatlanóság jelöli a jó, míg a szélsőségesen gyakori módosítás a rossz minőséget). Folytatva a gondolatmenetet, a jó törvények nem szorulnak arra, hogy számos pontjukon és elfogadásukat követően rövid időn belül módosítani kelljen őket. Kérdés ugyanakkor, hogyan érdemes definiálni a „rövid időt”.

Demokraciaeelméleti szempontból a törvényhozás stabilitása empirikusan leginkább az egyes törvények *elfogadásuk ciklusában* történő módosítása gyakoriságának mérésével ragadható meg.² Ennek

² Ez kulcseleme érvelésünknek. A cikluson belüli módosítások vizsgálatának elméleti alapja a képviselői demokrácia alaptételeihez kapcsolódik: a választási eredmények olyan felhatalmazást eredményezhetnek, amely a korábbiaktól határozottan eltérő kormányzati politikát hozhat.

megfelelően nem tartjuk a rossz jogalkotási minőség jelének, ha a választási eredmények fényében megváltozott parlament módosítja a korábban elfogadott jogszabályokat. De még a cikluson belüli módosítás és módosítás között is lehet elméleti szempontból érdemi különbség: az egy héten belül, illetve a három évvel később módosított törvény stabilitása, így a jogbiztonság szempontjából vett minősége nem azonos. Ennek megfelelően a törvényhozási stabilitást egy olyan indexszel célszerű mérni, mely eltérő súllyal ruházza fel a cikluson belül végrehajtott módosításokat az ütemezése tekintetében.

Mivel a módosítások változója számos értéket felvehetne (elméletileg a kihirdetést követő nap és a ciklus utolsó lehetséges ülésnapja között), ezért felmerülhet, hogy egy olyan indexet használjunk, amely épít a fent említett folytonosságra. A közérthetőség és az eredmények egyértelműbb értelmezése érdekében ugyanakkor hasznosabbnak látszik, ha néhány olyan kategóriát alkotunk, amely a politikai folyamat természetes szakaszaihoz (ülésszak), illetve a naptári beosztáshoz (naptári napokban számolt hónap, év) kapcsolódik. Másik érvünk a folytonos (a módosítások és az elfogadás között eltelt napok számát összeadó) indexszel szemben az, hogy nem ad egyszerű lehetőséget a néhány héten vagy hónapon belüli módosítások felülsúlyozására (márpedig ez elméleti értelemben indokolt).

Egy törvényhozási stabilitási index (TSI) mindezek fényében négy összetevőből állhat, ahol minden időpont az elfogadási dátumokra utal, és a változók kölcsönösen kizárják egymást, valamint minden változó összefüggő, megszakítások nélküli törvényhelyekre (szakaszokra) utal. E négy elem az azon összefüggő törvényhelyek száma, melyek szövegét

- (A) 30 napon belül;
- (B) 31 nap és 150 nap közötti időn belül;
- (C) 151 nap és 365 nap közötti időn belül; illetve
- (D) 365 napon túl, de még az elfogadás kormányzati ciklusán belül módosították.

Ezen összetevőkre építve a súlyozott index a következőképpen határozható meg:

$$TSI = 0,4(A) + 0,3(B) + 0,2(C) + 0,1(D)$$

Az alkalmazott súlyok tükrözik a módosítás időpontja és a jogbiztonság között feltételezett összefüggést, mely az idő elteltével gyengül.

Indexünk gyakorlati működését legjobban konkrét példákkal illusztrálhatjuk. Vizsgáljuk meg először is az 1990. évi CIII. törvényt, amely a szakképzés finanszírozásának módját szabályozta. A jogszabályt elfogadása után bő egy évvel, még az 1990–1994-es ciklusban módosították egy ponton. Indexe így:

$$TSI = (0,4*0) + (0,3*0) + (0,2*0) + (0,1*1) = 0,1$$

Második példaként vegyük a 2005. évi II. törvényt, amely a pénzügyminiszter javaslata volt a külhoni magyarságot támogató Szülőföld Alap működéséről. A törvényt az elfogadását követő egy hónapon belül nem módosították, majd az elfogadás ülészakának végéig még tizenöt ponton (azaz definíciónk szerint: összefüggő törvényhelyen) megváltoztatták. Mutatója így a következőképpen alakult:³

$$TSI = (0,4*0) + (0,3*15) + (0,2*0) + (0,1*0) = 4,5$$

Az index bemutatásának zárásaként fontos hangsúlyozni, hogy a javasolt súlyok kutatási kérdésünk szempontjából önmagukban és automatikusan nem bírnak eredménymeghatározó jelentőséggel:

³ Az TSI minimum értéke 0, amely olyan esethez kapcsolódik, ahol a törvényt elfogadása ciklusában nem módosították. A legmagasabb TSI értéket adatbázisunkban a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény kapta: szövegének 27 szakaszát módosították elfogadása évében, majd a ciklus során 601 további szakasz változott meg. Ez 65,5-es TSI értéket eredményezett.

a megfelelő érzékenységvizsgálatokkal egyértelműen kimutatható, hogy melyik magyarázó változó milyen súlyeloszlás mellett marad szignifikáns.

ADATOK ÉS MÓDSZERTAN

A továbbiakban a rendszerváltás utáni magyar törvényhozást vizsgáljuk a TSI segítségével. Modelljeinkben ez az index lesz a függő változó, valamint összesen hét magyarázó változót veszünk figyelembe, amelyek a törvényhozás tartalomspecifikus, formai és eljárási minőségi tényezőinek hatását elemzik: milyen befolyással van a kormányzati ciklus, a parlamenti benyújtás és elfogadás között eltelt idő, a törvény hossza, a kormánypártok ideológiai pozíciója, a betervező személye, az „igen” szavazatok aránya és az elfogadás módja a törvénytörvények cikluson belüli stabilitására.

Ezek közül a kormányzati ciklusra vonatkozó dummy-változók az 1990–2014 közötti hat országgyűlési ciklust különböztetik meg (pl. „1998–2002”). A parlamenti benyújtás és az elfogadás között eltelt időre vonatkozó változó („elfogadás hossza”) azt jelöli, hogy a benyújtás napjával együtt összesen hány naptári nap telt el a törvényjavaslat elfogadásáig. A kormány ideológiai irányultságára (bal–jobb) vonatkozó változót a „jobboldali kormányt” jelentő dummy-val vezettük be modellünkbe.⁴

Az „elfogadás módja” kapcsán azt vizsgáltuk, hogy minősített többségi szavazással fogadták-e el a törvényt (ez a vonatkozó dummy-változó alapértéke), vagy egyszerű többséggel. A „törvény hossza” változó a kihirdetett törvényindokolást és mellékleteket nem tartalmazó részének oldalban meghatározott hosszára utal. Az „igen szavazatok aránya” a zárószavazáson az összes szavazat arányában le-

⁴ A „bal” kategóriába a Horn-, a Medgyessy-, a két Gyurcsány- és a Bajnai-kormányt, míg a „jobb” kategóriába az Antall-, a Boross-, valamint a vizsgált időszak két Orbán-kormányát soroltuk be.

adott igen szavazatok mértékét vizsgálja. A „beterjesztő képviselő” változóval azt vizsgáltuk, egyéni képviselői indítvány volt-e a törvényjavaslat (ez volt az alapérték), vagy egy másik politikai szereplő (bizottság vagy a kormány) adta be a javaslatot.

Minden modellben két további kontrollváltozó is szerepel. A közpolitikai területek meghatározására a magyar Comparative Agendas Project (CAP) fő közpolitikai témákra vonatkozó kódjait vettük alapul. A törvények nemzetközi jellegét ugyancsak egy kontrollváltozóval jeleztük. E dummy-változó a nemzetközi és az EU-s joganyagok hazai jogrendszerbe való átültetését, vagy ennek hiányát jelöli. A változó értékét a törvények címei alapján határoztuk meg (azaz a nemzetközi egyezmény címét, illetve az EU-jogharmonizációt magában foglaló törvénycímekhez tartozó törvények kaptak 1-es értéket).⁵

Rátérve a módszertanra, az elemzéshez a CAP törvényhozási adatbázisát használtuk. E kutatási projekt során az 1990–2014-es időszak több tucat változóval ellátott törvény-adatbázisa a nyilvánosság számára is elérhetővé vált. Jelen kutatás során a jogszabályok elfogadásának idején hatályos szövegét vizsgáltuk kulcsszavas elemzés keretében, annak érdekében, hogy ki tudjuk szűrni az egyes törvények közötti módosítási jellegű kapcsolatokat. Módosítási jellegű kapcsolatok alatt a korábban elfogadott törvények szövegét az adott törvényben módosító vagy azt hatályon kívül helyező rendelkezéseket értjük.

A módosítási jellegű kapcsolat gyakorlati meghatározásának folyamatát egy példával, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 11. §-ával illusztráljuk. A 2006. november 17-én hatályos változat szerint: „Az országgyűlési biztos és a volt országgyűlési biztos a bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre e megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik a

⁵ Épp ezért a II.3. fejezetben bemutatott europaizációs változóktól eltérő definíciót alkalmaztunk.

rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint az országgyűlési biztos polgári jogi felelősségére.”

E szakasz helyébe a 2006. évi LXXXVII. törvény 4. §-ával a következő szövegrész lépett: „(1) Az országgyűlési biztost az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg. (2) A mentelmi joggal kapcsolatos eljárásokra az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni. (3) A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés a képviselők kétharmadának a szavazatával dönt, a mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést az Országgyűlés elnöke teszi meg.”

A módosítás egyetlen szakaszt érintett, amit így egy önálló módosítási jellegű kapcsolatként értelmeztünk. Fontos, hogy az egyes törvénytípusokra több kapcsolatot is definiálhatunk (hiszen minden egyes szakasz, bekezdés stb. módosítása egy újabb kapcsolatot jelent). A törvénytípusok között az ilyen kapcsolatokat felismerő algoritmus kulcsszavait és kifejezéseit a IV.1. táblázat közli.

A táblázatot a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet alapján alkottuk meg, helyenként eltérő szövegváltozatokat megadva (ezt minden esetben a „/” jel jelöli), melyeket a tényleges jogalkotásban a hivatkozott rendeletben megállapított forma mellett párhuzamosan alkalmaznak. A forrás-oszlop azt jelzi, hogy a rendelet mely szakaszában található a bemutatott hivatkozási forma.

A felhasznált kulcsszavakat többkörös, véletlen mintán elvégzett kézi utóellenőrzésnek vetettük alá, hogy a lehető legalacsonyabbra csökkenthessük a rosszul azonosított módosítási jellegű kapcsolatok arányát.⁶ A szövegelemzés és a módosítási jellegű kapcsolatokra történő szűrés után megkaptuk az 1990 és 2014 között elfogadott törvények közötti összes olyan kapcsolatot (szöveghelyet), melyek módosításra vagy hatályon kívül helyezésre utaltak.

⁶Több manuális validációs kört is beépítettünk a munkafolyamatba. Egy 500 megfigyelést tartalmazó véletlen mintán vizsgáltuk a kulcsszavakat; a hibaarány 5% volt, ami elfogadható egy 95%-os megbízhatósági szinten. A teljes adatbázisra ez 3,09%–6,91% közötti hibahatárt mutatott.

IV.1. táblázat. A kvantitatív szövegelemzés kulcsszavai

Típus	Célpont	Forrás	Kulcsszavak
újrászabályozó módosító rendelkezés	fejezet	14.1.1.1.	fejezet helyébe/helyére következő fejezet lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	alcím	14.1.1.2.	alcím helyébe/helyére következő alcím lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	szakasz	14.1.1.3.	§ helyébe/helyére következő rendelkezés lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	bekezdés	14.1.1.4.	bekezdés helyébe/helyére következő rendelkezés lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	pont	14.1.1.5.	pont helyébe/helyére következő rendelkezés lép
újrászabályozó módosító rendelkezés	alpont	14.1.1.6.	alpont helyébe/helyére következő rendelkezés lép
kiegészítő módosító rendelkezés	fejezet	14.2.1.1.	következő fejezet egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	alcím	14.2.1.2.	következő alcím egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	szakasz	14.2.1.3.	a következő § egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	bekezdés	14.2.1.4.	következő bekezdés egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	pont	14.2.1.5.	bekezdés következő pontja egészül ki
kiegészítő módosító rendelkezés	alpont	14.2.1.6.	következő alpont egészül ki
szövegcsere módosító rendelkezés	általános	14.4	szövegrész helyébe/helyére szöveg lép
szövegrész tartalmának a megváltoztatása a hatálybalépést megelőzően	általános	15.1	szövegrész helyett szöveggel lép hatályba
szerkezeti egység tartalmának a megváltoztatása a hatálybalépést megelőzően	általános	15.2	nem lép hatályba
hatályon kívül helyező rendelkezés	általános	16	hatályát veszti

Utolsó lépésként a módosítási jellegű kapcsolatokat célzó szövegelemzésünk azonosította mindazokat a kapcsolatokat, amelyek az 1990-től 2014-ig hatályba lépett törvények és rendeletek módosítására vagy hatályon kívül helyezésére vonatkoznak. A folyamat végén egy törvényekből és rendeletekből álló dinamikus éllista jellegű hálózat-adatbázist kapunk. A szövegelemzés során azt találtuk, hogy a hálózat 119 600 kapcsolatot tartalmaz 3357 csomóponttal (törvények és rendeletek).⁷

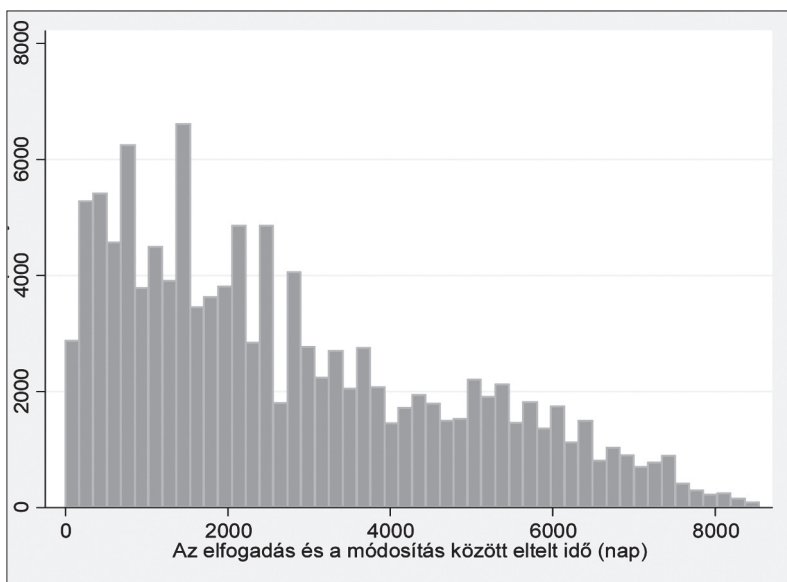
Ezt követően – összhangban kutatási tervünkkel – azokra a törvénpárookra fókuszáltunk, ahol a módosított és a módosító törvényt is ugyanabban a kormányzati ciklusban fogadták el, amit a fent bemutatott demokráciaelméleti megfontolások indokoltak. Adatbázisunkból mindemellett kizártuk a törvény–rendelet párokat, így egy tisztán törvényekre vonatkozó hálózatot alkottunk meg. 1990 és 2014 között így 107 407 darabos törvény/törvény alapú induló módosítási jellegű kapcsolathálót azonosítottunk, melyet a fenti szabályok alkalmazásával egy 18 650 megfigyelést tartalmazó adatbázisra tudtuk szűkíteni.

LEÍRÓ STATISZTIKAI EREDMÉNYEK

Az eredeti törvényeket és azok módosításait tartalmazó adatbázisunkat alapul véve kiszámítottuk a törvények elfogadása és azok módosítása között eltelt naptári napok számát. A vizsgált időszak alatt keletkezett összes megfigyelést tekintve (beleértve azokat a módosításokat is, amelyek a törvény elfogadását követő ciklusban keletkeztek), ennek átlagos értéke 2759 nap volt. A medián 2241, a szórás pedig 2019 nap. Míg az eltelt napok minimuma 0 nap⁸, addig a maximum 8537 nap (tehát létezik olyan, az első ciklus során el-

⁷ A rendeleteket is magában foglaló elemzésünket a IV.2. fejezetben mutatjuk be.

⁸ Azaz volt olyan törvény, amelyet az elfogadási napon belül módosítottak.

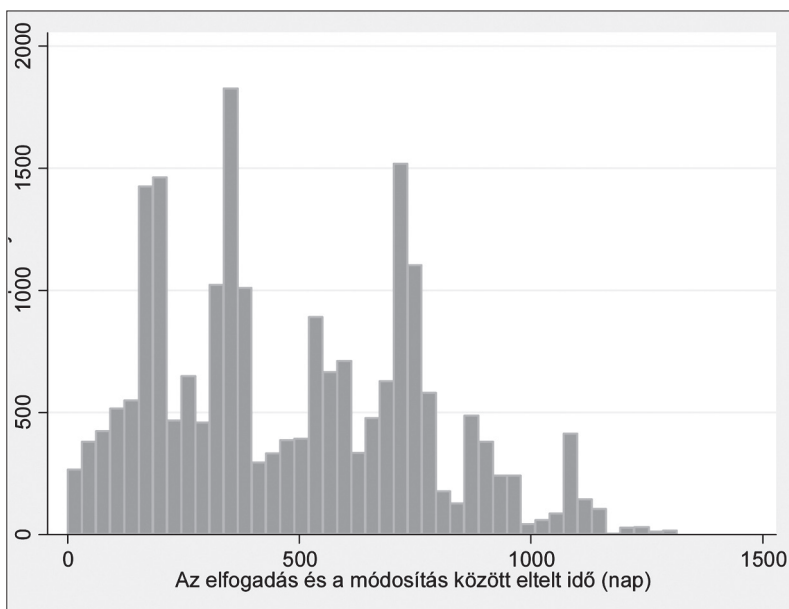


IV.1. ábra. Az elfogadás és módosítás közötti idő eloszlása

fogadott törvény, amelyet 23 évvel az elfogadását követően is még módosítottak). A TSI értékek eloszlását mutatja a IV.1. ábra.

Az adatokat áttekintve azt láthatjuk, hogy a módosítások meglehetősen orrneheznek. Ez alatt azt értjük, hogy a legtöbbjük a módosított törvénnyel megegyező, vagy azt követő választási ciklusban fogadták el. Viszonylag egyértelmű az a trend is, mely a napok folyamatos csökkenését mutatja, ami logikus is, hiszen a későbbi ciklusokban hozott törvények elfogadása után már csak korlátozott idő állt rendelkezésre azok módosítására.

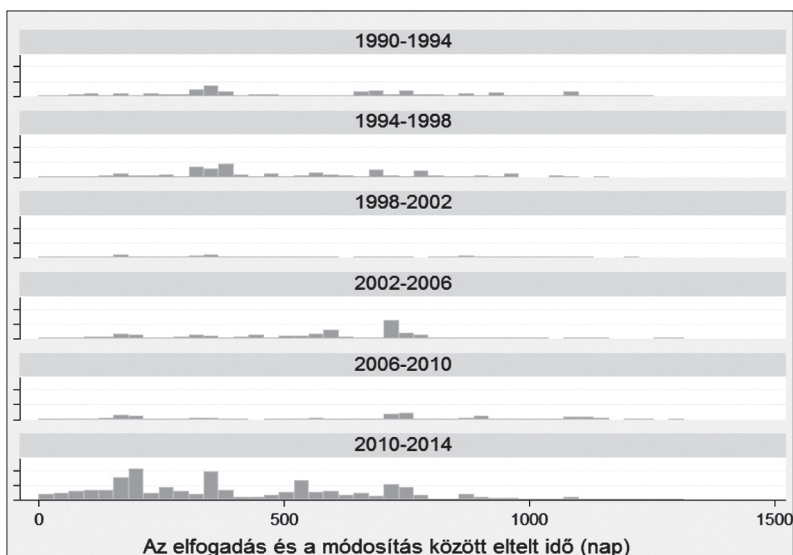
A kutatási kérdésünknek közvetlenül megfeleltethető, cikluson belüli kapcsolatok azt mutatják, hogy a módosított és a módosító törvény elfogadása között átlagosan 493 nap telik el, 278 napos szórással. Az adathalmaz mediánja 455 nap, a minimum érték 0, a maximum pedig 1307. A IV.2. ábra az időbeli



IV.2. ábra. Az elfogadás és a módosítás közötti idő eloszlása az azonos ciklusban módosított törvények esetében

megoszlást mutatja az azonos ciklus alatt elfogadott módosítások esetén. A IV.3. ábra pedig az egyes ciklusokat meghatározó megoszlásokat illusztrálja.

A teljes adatbázis vizsgálatánál megfigyelt mintához hasonlóan a cikluson belüli módosítások is orrneheznek, többségüket a kormányzati ciklus első két évében fogadták el. A IV.3. ábrára tekintve világos, hogy történeti távlatban a ciklus utolsó éve már egyfajta stabilitást hoz. Továbbá az ábra alapján egyértelmű, hogy néhány kormányzó többség az általa hozott törvényeket ugyanazon ciklus során aktívabban vetette alá folyamatos revíziónak (ld. ebből a szempontból kiemelten a 2010–2014-es ciklust). Szembeötlő, hogy bizonyos időszakokban a módosítások rapszodikus módon kerültek elfogadásra (ld. az első két ciklus első évét, és főleg a negyedik cik-

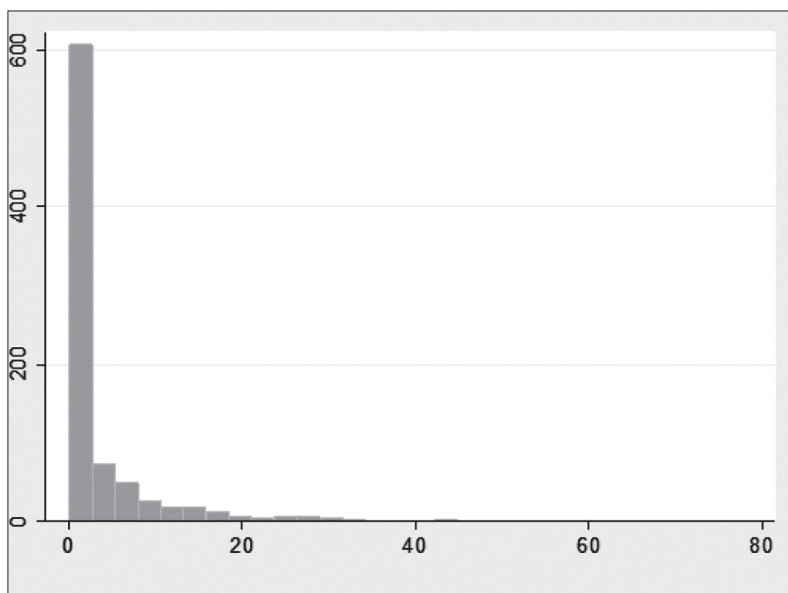


IV.3. ábra. A ciklusok összehasonlítása az idő-eloszlás szempontjából

lus „félidejét”). Ezen leíró statisztikai megfigyeléseinket formálisan is teszteljük a következő szakaszban.

A naptári napokra vonatkozó adatok birtokában ki tudtuk számolni mindegyik törvény TSI-indexét. Ehhez inputként felhasználtuk a módosítások számát és dátumát. Összhangban a kutatási kérdésünkkel, olyan törvénpárokat vizsgáltunk, amelyeknél az adott törvényt az elfogadásával megegyező ciklusban módosították. Összesen 18 650 ilyen módosítás jellegű kapcsolatot találtunk, 777 egyedi TSI értékkel rendelkező törvényt lefedve (azaz ennyi volt a cikluson belül módosított törvények száma).

Az TSI mutatót a módosítások számának, a módosított és a módosító elfogadása dátumának segítségével állapítottuk meg. Az index eloszlását a IV.4. ábra mutatja be. Látszik, hogy a TSI-adatok



IV.4. ábra. A TSI-indexek eloszlása

erőteljesen jobbra ferde eloszlást mutatnak, ahol a megfigyelések döntő többsége az alacsonyabb értékek körül tömörül. A változó átlaga 3,66, a szórása pedig 7,4.

EREDMÉNYEK

Az alábbiakban bemutatjuk arra a 777 darab törvényre vonatkozó empirikus eredményeinket, amelyeket 1990 és 2014 között egyazon a ciklusban fogadtak el, illetve módosítottak. Modelljeinkben azt feltételeztük, hogy a függő változó a gamma eloszlás jellegzetességeit mutatja. A változók együttthatóit általánosított lineáris modellekkel becsültük. Magyarázó változóink hatásának értékelésekor kontroll változóként mindegyik modellünkben bevezettük a köz-

IV.2. táblázat. A TSI-indexet magyarázó tényezők: modelleredmények

Függő változó: TSI	1. modell	2. modell	3. modell	4. modell
1994–1998	-0,3787956*	-0,4291152	-0,4700503	-0,5198156
1998–2002	-0,775717**	-0,7832215**	-0,7729756**	-0,7580729**
2002–2006	-0,4225606	-0,5231747	-0,5585149	-0,5827341
2006–2010	-0,0757116**	-0,1865092	-0,2208121	-0,2601367
2010–2014	0,5146153**	0,5090749**	0,5423785**	0,5122434**
Elfogadás hossza	0,0012831	0,001337	0,0012583	0,0012272
Jobboldali kormány		-0,0955607	-0,1415583	-0,1621276
Elfogadás módja minősített többség		-0,4683607**	-0,4623556**	-0,4340207**
Törvény hossza	0,0029326**	0,0297**	0,0293232**	0,0281648**
Igen szavazatok aránya				-0,7422819*
Beterjesztő képviselő			-0,172469	-0,157322
Konstans	0,1996202**	1,006884**	1,063162**	1,203938**

Megjegyzés: a * 90%-os, a ** 95%-os megbízhatóságú eredményeket jelöl

politikai területet, és a törvény lehetséges nemzetközi dimenzióját. A IV.2. táblázat mutatja a paraméterbecslés eredményeit.⁹

Az 1. modell azt vizsgálta, hogyan befolyásolják a törvényhozás stabilitását a fő magyarázó változóink: a kormányzati ciklus, a törvényhozási eljárás időtartama, illetve az eredeti szöveg hosszúsága. Eredményeink azt mutatják, hogy a 6 cikusból 3 statisztikailag szignifikáns befolyással volt a TSI-értékekre. Míg a második (1994–1998) és a harmadik (1998–2002) ciklus a törvényhozási stabilitással korrelált (erről a negatív együtttható tanúskodik), addig az utolsó vizsgált időszakunkban (2010–2014) – a cikluson belüli módosítások arányának növekedésével összefüggésben – a törvény

⁹ Mivel a nem negatív függő változó szórása szignifikánsan meghaladja a szám-tani átlagát, a gamma regresszió használata mellett döntöttünk.

szövegének hosszúsága szignifikánsan, és enyhén pozitív korrelációt mutatott a TSI-vel (alacsonyabb stabilitást eredményezett). Nem volt szignifikáns kapcsolat a törvényhozási eljárás hosszúsága és az indexünk között.

A 2. modell két magyarázó változóval egészítette ki a fenti egyszerű modellünket: a kormány ideológiájával és az elfogadás módjával. Bár a ciklushatások egy része eltűnik az így kiegészített modellünkben, az első két Orbán-kormány (1998–2002 és 2010–2014) esetében ezek fennmaradtak. Érdekes módon a fentiek a kapcsolat irányát tekintve (negatív vagy pozitív) különböznek (az együttható mindkét esetben szignifikáns értéket mutat, legalább 95%-os megbízhatósági szinten). Ezek az eredmények az egyszerű modellünkből levont következtetésekre rímelnek, nem csak a ciklusok közötti különbségek esetében, hanem a második Orbán-kormány különös helyzetét tekintve is.

Két változónk, a törvény szövegének hossza, illetve az elfogadás időtartama a korábbiakkal megegyező módon viselkedtek. Ami az új változóinkat illeti, a kormány ideológiai beállítottsága nem bizonyult szignifikánsnak. A minősített többséget igénylő törvények esetében ugyanakkor a TSI a szokásosnál magasabb stabilitást mutatott. A 3. és 4. modellünk kiterjesztette az elemzést két további változóra is. Ezek közül a törvényjavaslat benyújtójának személye (országgyűlési képviselő vagy a kormány) nem volt szignifikáns, ahogy nem volt az az igen szavazatoknak az összes leadott szavazathoz képest vizsgált aránya sem.

A legmagasabb TSI-értékekkel bíró törvények kézi ellenőrzése is megerősítette a regressziós eredményeinket. A megfigyelések többsége ebben a részmintában a második Orbán-kormány ideje alatt került elfogadásra.¹⁰ A IV.3. táblázat ciklusokra lebontva összefoglalja az TSI értékekre vonatkozó eredményeinket.

¹⁰ Manuálisan is ellenőriztük az index összetételét a legmagasabb TSI-értékű törvényeknél (felső 5%). Megerősítést nyert, hogy a minta 39 eleméből 29-et a 2010–2014-es ciklusban fogadtak el.

IV.3. táblázat. A rendszerváltás utáni kormányzati ciklusok TSI-értékei

Országgyűlési ciklus	Elemsszám	Átlag	Szórás	Minimum	Maximum
1990–1994	118	2,979661	5,545516	0,1	37,7
1994–1998	117	3,328205	7,619393	0,1	59,6
1998–2002	82	1,425610	2,252834	0,1	12,3
2002–2006	118	2,972881	7,597814	0,1	65,5
2006–2010	98	1,978571	3,031085	0,1	14,8
2010–2014	244	5,923361	9,519674	0,1	63,0

Ahogyan az a IV.3. táblázatból egyértelműen kiderül, több törvényt módosítottak ugyanazon cikluson belül (N = 244), a rendszerváltást követő hatodik kormányzati ciklus során, mint az ezen a listán 2. és 3. helyezett ciklusok alatt együttvéve. A második Orbán-kormány 6-ot elérő TSI-értéke jóval magasabb, mint a rendszerváltás utáni második legmagasabb értéket elérő Horn-kormányé (1994–1998).

A második Orbán-kormányánál tapasztalható magas szórásérték azt jelzi ugyanakkor, hogy a törvények egy része más ciklusok törvényeihez hasonlóan viselkedett, és a magas átlag elsősorban a törvények egy jól meghatározható, gyakran vagy alaposan módosított csoportjával magyarázható. Ez erős ellentétben áll az első Orbán-kormány adataival, ami a legalacsonyabb átlagot és szórást hozta. A fentiek fényében, a két vizsgált Orbán-kormány TSI értéke közötti óriási eltérés további kutatások tárgyát képezheti, melyek rávilágíthatnak a két időszak eltérő kormányzati stílusára (illetve ennek kapcsán ld. e kötetnek a frakciókormányzásról szóló fejezeteit: III.4., III.5. és III.6.).

A többi vizsgált magyarázó változó esetében ilyen egyértelmű eredményekről nem lehet beszámolni. A törvény hossza esetében várakozásainknak megfelelően alakultak a regressziós eredmények: minél hosszabb volt egy törvény, annál gyakrabban és/vagy kiterjedtebben módosították. Szintén kézenfekvő eredményt hozott a minősített többséghez kötött elfogadás változója. Minél nagyobb volt az intézményi korlát, az annál kevesebb vagy kevésbé kiterjedt módosítást vont maga után.

KÖVETKEZTETÉSEK

A fejezetben megfogalmaztunk a törvényszövegek stabilitására vonatkozó mérési rendszert, melyet a törvénystabilitási index (TSI) köré építettünk. A TSI a törvények elfogadásukat követő módosításának gyakoriságára épít, figyelembe véve az elméleti keret szempontjából a módosításig eltelt – cikluson belüli – idő jelentőségét. Indexünket egy, a magyar törvényszövegeket tartalmazó adatbázison teszteltük. A regressziós eredményeink azt mutatták, hogy a törvényhozás stabilitásában való ingadozás magyarázatában a kormányzati ciklus volt a leginkább szignifikáns változó.

Az elemzés a TSI-megközelítés több módszertani előnyére is rávilágított. Ezek közül kiemelkedik, hogy lehetővé teszi több évtizednyi jogalkotás kvantitatív elemzését, s ezáltal statisztikailag megalapozott következtetések levonását. Ilyen általános képet másikkal szempontra, például a tartalmi-közpolitikai minőségi kritériumra alapozva, nem lehetne adni, hiszen ennek módszertana – az utólagos hatásvizsgálat – inkább kisebb elemszámú kutatások esetén használható.

Bár a TSI hasznossága mellett érveltünk, ez nem jelenti azt, hogy ne lennének tisztában bizonyos továbbfejlesztési lehetőségeivel. Ezen a ponton legalább három kutatási irány tűnik gyümölcsözőnek: (1) az indexben felhasznált statisztikai súlyok újragondolása, (2) a naptári napokon túli további elemek beemelése az indexbe, (3) az érdemi módosítások kiszűrése a pusztán technikaiakkal szemben.

Kezdve a legegységelműbb kérdéssel: az indexben használt statisztikai súlyok hatását egy érzékenységvizsgálat segítségével (a súlyok módosításával) könnyen lemérhetjük. Ez világosan megmutatná, hogy mennyiben állíthatók a statisztikai súlyok úgy, hogy az ne befolyásolja a modell eredményeit. Ez magában foglalja a törvények normalizálásának lehetőségét is: érdemes lehet a törvény szövegének hosszúsága változót leválasztani a többi magyarázó változóról, és integrálni azt a függő változóba. A törvények azonos nevezőre hozása (a törvény hosszára vonatkozó változó hatásainak ellensú-

lyozásával) homogénebbé tenné a vizsgált adatbázist, ami segítené az eredmények egyszerűbb értelmezését.

Egy további lehetőség az index kiterjesztése vagy másik (idődimenzión túlmutató) aspektusból való módosítása: a módosítások hosszának szempontjából. A jelen fejezetben használt módszertani megoldás nem tett különbséget a néhány mondatos és a több oldalas módosítások között: az egyetlen feltétel a szöveg összefüggősége volt. Mivel a módosított szakaszok hossza elméleti szempontból értelmezhető a stabilitást befolyásoló tényezőként, ezért mérlegelhető ennek beépítése az indexbe. Ezzel az TSI-mutató szempontjából értékükön lehetne kezelni az olyan eseteket, mint amikor egy törvényt módosító javaslat egy szót cserél le sok helyen a meglévő joganyagban.

Az ilyen egyszavas revíziókhoz kapcsolódik a harmadik módosítási lehetőség is, mely a kulcsszavas kereséssel előállított adatbázisból csak a tényleges módosítási jellegű kapcsolatokat vizsgálná, azaz kiszűrné a pusztán terminológiai változtatásokat. Erre a leggyakoribb példát az intézmények átnevezései jelentik. Ilyen például a nemzetiségek jogállását szabályozó 2011. évi CLXXIX. törvény 82. szakasza, mely az akkor hatályos önkormányzati törvény „kisebbségi önkormányzatok”-ra vonatkozó szövegrészeit „nemzetiségi önkormányzatok”-ra változtatta. Az elnevezés megváltoztatása ugyanakkor önmagában és elméleti értelemben nem csökkenti a törvény minőségét.

A fejezet zárásaként érdemes még egyszer visszatérnünk a törvények stabilitásának elméleti problémáira. Ahogyan arra már korábban rámutattunk, a magas TSI érték nem jelenti automatikusan azt, hogy a kérdéses törvény silány minőségű. Elképzelhető olyan eset, amikor a változó körülmények teszik szükségessé a gyakori módosításokat. Ilyenkor a közérdeket inkább e módosítások elvégzése szolgálja. Ugyanakkor – fentebb emellett érveltünk – még a jogrendszer folyamatos változását elfogadhatónak tekintve is tarthatónak tűnik az az állítás, hogy a törvények minőségét (a statisztikai átlagok szintjén legalábbis) jól jelzi, ha gyakrabban kell őket módosítani el-

fogadásuk ciklusában. A kvantitatív vizsgálatot kiegészíthetik kvalitatív elemzések, amelyek az e szabály alóli kivételeket azonosítják.

Érvelésünk ezzel egyidejűleg kijelöli az TSI-alapú elemzések alkalmazási körét. Egy ilyen megközelítés nem veszi figyelembe a törvények minősége vizsgálatának többi aspektusát, a kötetben alkalmazott másik három kritériumcsoportot, melyek maguk is befolyásolhatják a negyediket – a stabilitást (mint ahogy modelljeinkben vizsgáltuk az elfogadás időtartamát, az eljárási minőség egy jellemzőjét). Mindezek ellenére a jogrendnek a szakirodalomban és a politikai diskurzusokban is fontosnak tartott tulajdonsága a törvények stabilitása – a jogbiztonságnak és a tisztességes eljárás elvének fontos komponense, amelynek mérésére és elemzésére érdemes erőfeszítést tenni.